**Deutscher Bundestag**
**11. Wahlperiode**

**Drucksache 11/8412**

06. 11. 90

Sachgebiet 100

# Antrag

## des Abgeordneten Häfner und der Fraktion DIE GRÜNEN/Bündnis 90

## Änderung des Grundgesetzes

Der Bundestag wolle beschließen:

Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf, einen Gesetzentwurf einzubringen, der folgendes zum Inhalt hat:

In das Grundgesetz soll ein neuer Abschnitt eingefügt werden, der die Möglichkeit des Volksentscheids eröffnet. Der Abschnitt lautet wie folgt:

Unmittelbare Gesetzgebung des Bundes
Volksinitiative, Volksbegehren, Volksentscheid

(1)
Volksinitiativen haben den Erlaß, die Änderung oder die Aufhebung von Gesetzen zum Ziel. Das Parlament behandelt den Gesetzentwurf, wenn dieser von mindestens 100 000 Stimmberechtigten eingebracht wird. Die Initiative hat das Recht auf Anhörung.

(2)
Kommt das Gesetz binnen eines Jahres nicht zustande, kann die Initiative die Einleitung des Volksbegehrens zum Volksentscheid verlangen. Ein Volksbegehren kommt zustande, wenn mindestens eine Million Stimmberechtigte diesen Antrag unterstützen.

(3)
Der Volksentscheid findet in allgemeiner, freier, gleicher und geheimer Abstimmung statt. Stimmberechtigt ist, wer das 18. Lebensjahr vollendet hat. Es entscheidet die Mehrheit der abgegebenen Stimmen.

(4)
Bei Gesetzen, die zu finanziellen Mehrbelastungen oder Mindereinnahmen des Bundes oder der Länder führen, muß der Gesetzentwurf einen Vorschlag zur Deckung der verlangten Maßnahmen enthalten. Gesetzentwürfe, die den Bundeshaushaltsplan als Ganzes zum Gegenstand haben oder den Erlaß, die Änderung oder Aufhebung eines sich auf den laufenden Haushalt beziehenden Abgaben- oder Besoldungsgesetzes oder einen Verstoß gegen Völkerrecht oder völkerrechtliche Verträge zum Inhalt

haben, sind unzulässig. Gesetzentwürfe, die einen Gegenstand betreffen, der in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder fällt, sind unzulässig.

(5)
Eine Änderung der Verfassung kommt zustande, wenn zwei Drittel der Abstimmenden der Gesetzesvorlage zustimmen.

(6)
Wurde der Gesetzentwurf von 100 000 Stimmberechtigten im Parlament eingebracht, hat die Initiative Anspruch auf finanzielle Entschädigung für die Information der Allgemeinheit über die Ziele des Gesetzes.

(7)
Das Nähere regelt ein Gesetz.

Bonn, den 6. November 1990

**Häfner**
**Frau Birthler, Hoss, Frau Dr. Vollmer und Fraktion**

## Begründung

### I.

1. Nicht politische Apparate, nicht Regierungen, Parteien oder Parlamente haben die friedliche Revolution und den Zusammenbruch des totalitären Herrschaftssystems in der DDR herbeigeführt. Es waren die Menschen selbst, die mit dem Ruf „Wir sind das Volk", der nicht mehr zu unterdrückenden Forderung nach Selbstbestimmung und Demokratie, das System in die Knie zwangen. Sofort nach der Revolution aber mußte das Volk wieder von der politischen Bühne abtreten. Die Vereinigung der beiden deutschen Staaten war bis heute eine Angelegenheit zwischen den Regierungen; Volk und Parlamente wurden zu Zuschauern degradiert.

2. So wurde zwar ein Teil der Forderungen realisiert: Der Zusammenbruch der alten Ordnung. Der zweite Teil, die Forderung nach umfassender politischer Selbstbestimmung und Demokratie harrt auch im vereinten Deutschland noch der Verwirklichung. Alle vier Jahre an Wahlen teilnehmen und seine Stimme – im doppelten Wortsinn! – abgeben zu dürfen, reicht bei weitem nicht aus. Immer mehr Menschen wollen das politische Leben aktiv mitgestalten und nicht bloß in der Rolle ohnmächtig Zuschauender verfolgen.

3. Die Idee der Demokratie ist eine der wichtigsten innerhalb der neueren Geschichte. Sie fußt auf der Erkenntnis, daß das Volk nicht Eigentum oder Untertan irgendeines Herrschers ist, sondern Souverän, und daß es in der Politik im Kern darum geht, daß die Menschen selbst untereinander frei vereinbaren, was in ihrem Gemeinwesen gelten soll. Der Kampf um mehr Demokratie ist vor allem ein Kampf um die bestmöglichen Verfahren, in denen Volkssouveränität realisiert werden kann.

4. Demokratie und Volkssouveränität sind in der ausschließlich repräsentativen Demokratie nur ansatzweise und bei weitem nicht befriedigend verwirklicht. Denn das Volk als Souverän bleibt Zuschauer. Es kann zwar die Zusammensetzung des Parlamentes und damit diejenigen bestimmen, die in seinem Namen entscheiden, es kann aber noch immer nicht – selbst dann nicht, wenn es nötig wäre – politische Sachentscheidungen selbst treffen.

   Wirkliche Demokratie verlangt, daß nicht anstelle der, sondern ergänzend zur parlamentarischen Demokratie das Volk auch politische Sachfragen direkt – und nicht nur indirekt über die Parteien – entscheiden kann.

5. Immer mehr Menschen empfinden dieses demokratische Defizit. Wenn z. B. 80 Prozent der Bevölkerung für den Ausstieg aus der Atomenergie sind oder 70 Prozent gegen die Stationierung atomar bestückter Raketen, reicht es nicht aus, ausschließlich protestieren, demonstrieren und appellieren zu können, dann aber zuschauen zu müssen, wie die politischen Parteien anders entscheiden. Dieses vom Grundgesetz (wo noch von „Mitwirkung" die Rede ist) nie gewollte Monopol der politischen Parteien auf die Machtausübung und die Ohnmacht der Bevölkerung angesichts konkreter politischer Entscheidungen leisten der Parteien-, Staats- und Politikverdrossenheit, der Resignation und Militanz Vorschub. Immer mehr Menschen wollen auch in politischen Sachfragen selbst entscheiden können.

## II.

1. Das Grundgesetz bestimmt in Artikel 20 Abs. 2, der zusätzlich wie Artikel 1 durch Artikel 79 Abs. 3 vor jeder substantiellen Änderung geschützt wurde, daß „alle Staatsgewalt ... vom Volke" ausgeht. Im nachfolgenden – ebenfalls unabänderlichen – Satz wird das noch konkretisiert: Sie (die Staatsgewalt) „wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen... ausgeübt".

   Text und Auftrag des Grundgesetzes sind demnach klar. Neben den politischen Wahlen soll es auch Abstimmungen geben, in denen das Volk die Staatsgewalt unmittelbar ausübt.

   Solche Abstimmungen aber hat es bis heute nicht gegeben. Sie wurden und werden uns vorenthalten. Während der Deutsche Bundestag zur Konkretisierung der Bestimmung aus Artikel 20 Abs. 2 sehr schnell ein Bundeswahlgesetz verabschiedete, hat er es bis heute unterlassen, auch ein Bundesabstimmungsgesetz zu beschließen, das auch den zweiten Teil des unmißverständlichen Auftrages unseres Grundgesetzes Wirklichkeit werden läßt.

2. Die immer wieder erhobenen Einwände, die Eltern der Verfassung hätten Volksabstimmungen gar nicht gewollt, Volksabstimmungen hätten die Weimarer Republik zerstört und mit dem Begriff „Abstimmungen" in Artikel 20 Abs. 2 seien ausschließlich die durch Artikel 29 vorgeschriebenen Volksabstimmungen bei der Neugliederung von Bundesländern gemeint, sind allesamt nach historischer, grammatischer, systematischer und teleologischer Überprüfung und Auslegung falsch.

3. Für die Bürgerinnen und Bürger und auch für die politische Kultur ist es ein großer Unterschied, ob die Staatsgewalt des Volkes sich nur in Wahlen oder auch in Abstimmungen ausdrücken kann. Allen aus Gründen der Machtsicherung erhobenen umgekehrten Vorwürfen zum Trotz sind die Auseinandersetzungen im Vorfeld von Abstimmungen und damit auch diese selbst sehr viel sachbezogener und weit weniger demagogisch und manipulativ, als dies von Wahlkämpfen gesagt werden kann. Dies schon deshalb, weil es bei der Volksabstimmung jeweils um eine – und nur eine – Sache geht, während bei Wahlkämpfen Hunderte politische Themen und Personalfragen miteinander verrührt werden und nicht so sehr die Sachauseinandersetzung, sondern das Ziel des Machterhaltes und die Verächtlichmachung des politischen Gegners die Szenerie beherrschen.

   Gleichwohl kann auch das im Abstimmungsgesetz normierte Verfahren einen erheblichen Beitrag zur Versachlichung der Debatte im Vorfeld und damit zur Qualität auch der Abstimmungen als solcher leisten. Hierauf ist bei der Formulierung der vorliegenden Verfassungsbestimmung besonders geachtet worden.

4. Die Vereinigung der beiden deutschen Staaten darf kein bloßer Anschluß des einen Staates an den anderen, sondern muß eine politische Neukonstitution eines freiheitlichen, demokratischen, ökologischen und sozialen Rechtsstaates sein. Diese Neukonstitution verlangt auch das Grundgesetz selbst, das formuliert worden war, „um dem staatlichen Leben für eine Übergangszeit eine neue Ordnung" zu geben: Wie die Präambel mit dem Auftrag endet, die Einheit Deutschlands in Freiheit zu vollenden, so endet das Grundgesetz mit dem Auftrag, eine neue Verfassung vom Volk selbst ausarbeiten und beschließen zu lassen. Ohne diesen verfassunggebenden Prozeß bliebe die Einheit ein Torso, würde das Volk seiner Souveränität und verfassunggebenden Gewalt beraubt.

5. Bei der Ausarbeitung einer neuen Verfassung muß die Stärkung und Verwirklichung der Volkssouveränität ganz im Mittelpunkt stehen. Nicht nur durch die Entwicklung in der ehemaligen DDR, auch durch unsere eigene Geschichte in der Bundesrepublik Deutschland ist die Frage der Demokratie und des Abbaus von Politikverdrossenheit und Parteienmacht zur zentralen Aufgabe geworden.

## III.

1. Um den Auftrag des Artikels 20 Abs. 2, wonach alle Staatsgewalt vom Volk in Wahlen und Abstimmungen ausgeübt wird, zu verwirklichen, muß das Grundgesetz durch eine Verfassungsbestimmung „Volksinitiative, Volksbegehren, Volksentscheid" ergänzt werden. Diese Verfassungsbestimmung stellt klar, daß neben dem parlamentarischen Gesetzgeber in Einzelfällen auch das Volk selbst als Gesetzgeber fungieren kann.

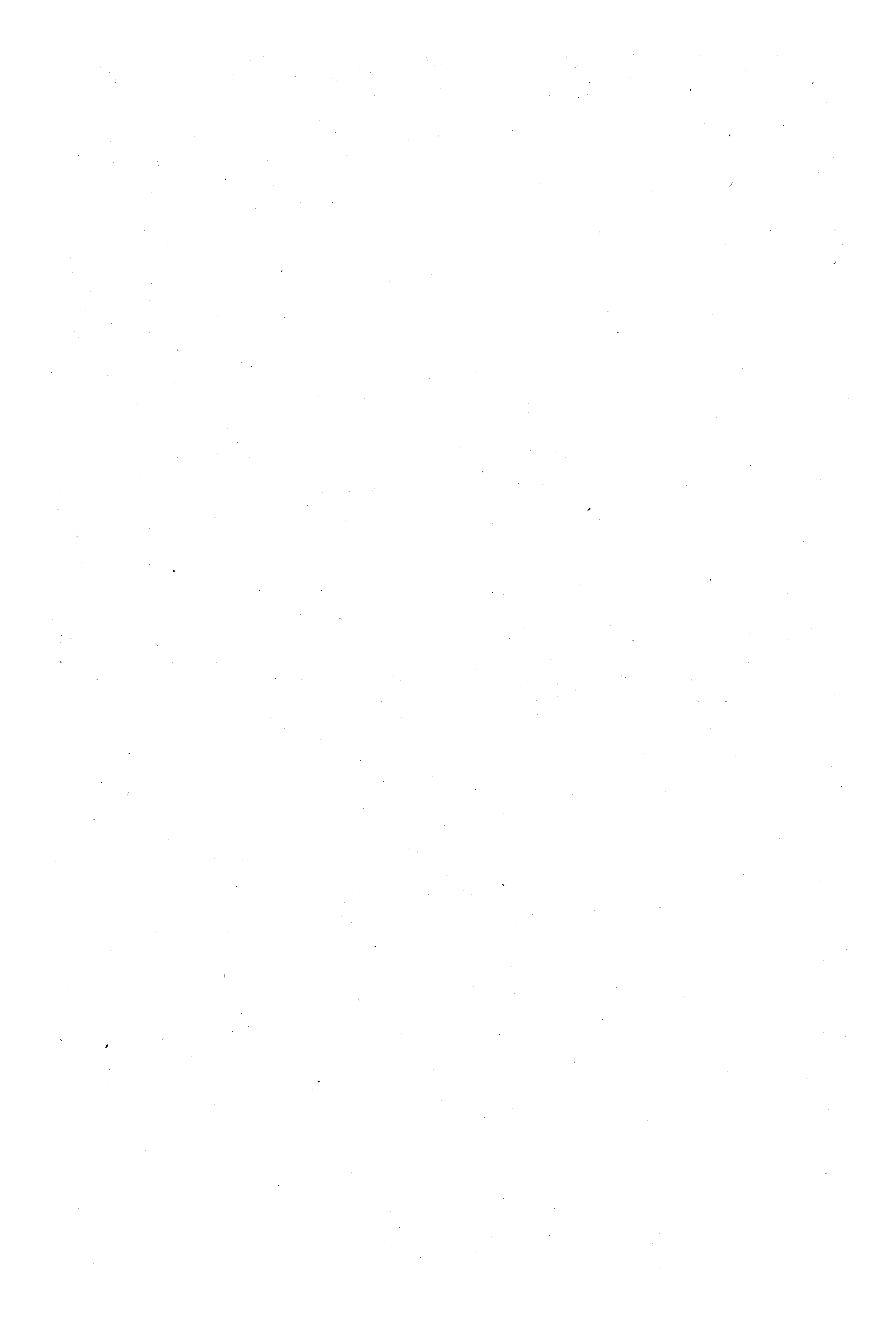
2. Jede und jeder kann die Initiative zu einem Volksbegehren ergreifen. Der Initiative muß ein ausgearbeiteter und mit Grün-

den versehener Gesetzentwurf zugrundeliegen. Erfüllt dieser das in der Verfassungsbestimmung angegebene Quorum, muß er (im Sinne einer zeitgemäßen Erweiterung des Petitionsrechtes) im Parlament diskutiert werden. Damit haben endlich nicht nur politische Parteien, sondern auch Gruppen von Bürgern und Bürgerinnen die Möglichkeit, Gesetzesentwürfe ins Parlament einzubringen.

3. Wird das Gesetz im Parlament nicht unverändert angenommen, so kann die Initiative die Einleitung eines Volksbegehrens beantragen. Nur solche Gesetzentwürfe, die im Volksbegehren eine Million Unterschriften erreichen, können zur Volksabstimmung gebracht werden. Dieses Quorum dient einer notwendigen Auslese und Qualifizierung der Anliegen. Es stellt sicher, daß nur Anliegen von großer politischer Tragweite und Bedeutung gebracht werden. Einer manchmal befürchteten Inflationierung und daraus resultierenden Entwertung von Volksabstimmungen wird hierdurch vorgebeugt. Schließlich liegt in den beiden Quoren von 100 000 bzw. einer Million Unterschriften ein heilsamer Zwang für Initiativen, sich schon im Vorfeld zusammenzusetzen, breite Unterstützung zu suchen und nicht miteinander konkurrierende Vorschläge auf den Weg zu bringen.

4. Nur wenn jeder die Möglichkeit hatte, die Argumente für und wider in der anstehenden Frage kennenzulernen und zu wägen, ist eine eigenständige und verantwortliche Urteilsbildung möglich. Die Information über das Anliegen des Gesetzentwurfes bedarf in einem gewissen Rahmen der staatlichen Organisation und Unterstützung, will man nicht Gefahr laufen, daß nur diejenigen, die über genügend Geld und/oder Einfluß auf die Medien verfügen, die breite Öffentlichkeit erreichen. Deshalb sieht der Entwurf vor, daß die Initiative mit dem Erreichen des Quorums beim Volksbegehren das Recht auf öffentliche Unterstützung der Information der Allgemeinheit über die Ziele ihres Gesetzentwurfes erwirkt.

5. In der Volksabstimmung entscheidet (einfache) Mehrheit der abgegebenen Stimmen. Verfassungsändernde Entwürfe bedürfen – analog der in Artikel 79, 3 GG für den parlamentarischen Gesetzgeber vorgenommenen Bestimmung – einer Zwei-Drittel-Mehrheit.



Druck: Thenée Druck KG, 5300 Bonn, Telefon 23 19 67
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, Postfach 20 13 63, Herderstraße 56, 5300 Bonn 2, Telefon (02 28) 36 35 51, Telefax (02 28) 36 12 75
ISSN 0722-8333